

<https://helda.helsinki.fi>

Kuka päättää hyvinvointimallin tulevaisuudesta?

Mykkänen, Juri

Gaudeamus Helsinki University Press
2017

Mykkänen , J 2017 , Kuka päättää hyvinvointimallin tulevaisuudesta? julkaisussa J Kananen (Toimittaja) , Kilpailuvaltion kytydissä : Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus . Gaudeamus Helsinki University Press , Helsinki , Sivut 97-127 .

<http://hdl.handle.net/10138/309927>

unspecified
publishedVersion

Downloaded from Helda, University of Helsinki institutional repository.

This is an electronic reprint of the original article.

This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.

Please cite the original version.

4

KUKA PÄÄTTÄÄ HYVINVOINTIMALLIN TULEVAISUUDESTA?

Juri Mykkänen

Historiallisesti tarkasteltuna politiikan vaihtoehdottomuus näyttää lisääntyneen ja vastaavasti erilaisten vaihtoehtojen välinen julkinen kamppailu vähentyneen. Samalla suurten poliittisten päätösten teko ei ole helpottunut, vaikka vanha päätöksentekojärjestelmä oli luonteeltaan hajautettu ja monimutkainen verrattuna nykyiseen, valtaa selvemmin keskittävään järjestelmään.

Olisi luontevaa ajatella, että keskitetyssä järjestelmässä päätöksenteko olisi helpompaa, että vallan tavoittelussa päämäärät ilmaistaisiin selkeinä vaihtoehtoina ja että vallan vaihtuessa myös poliittinen linja muuttuisi. Näin ei kuitenkaan ole tapahtunut. Tämän kehityksen taustalla on lukuisia erilaisia syitä, muun muassa Euroopan unionin jäsenyys, mutta olennaisia syitä ovat muutokset kotoisten poliittisten instituutioidemme, lähinnä eduskunnan ja valtioneuvoston toimintatavoissa.

Tässä luvussa tuodaan esille, että valta on keskittynyt samalla kun sitä on delegoitu alaspäin. Kaksoisliikkeen vuoksi hallituspolitiikan sisältö on muuttunut abstraktimmaksi ja sen ideologiset lähtökohdat ovat vaikeasti tunnistettavissa. Halli-

tuksen tehtäväksi on jäänyt eräänlainen kansakunnan strategian tuottaminen, jossa ideologiset jakolinjat korvautuvat yleisellä arvopuheella ja näennäisneutraalilla, hallinnon suosimalla suunnittelukielellä. Kuten myöhemmin osoitan, mahdollisten hallituskoalitioden määrän lisääntyminen on johtanut siihen, että puolueideologiat ovat saaneet väistyä entistäkin sivummalle. Tilalle on tullut yleispäteväksi koettu tavoitteenasettelu, ja poliittiset kiistat lykkäytyvät toteutusvaiheeseen.

Keskitetyn hallintajärjestelmän kehityksen taustalla ei ole ollut yhtä suurta, ylisukupolvista suunnitelmaa, vaan muutos on pikemminkin ollut vaihteittaisesta. Vallan keskittyminen ei myöskään ole täysin yksiselitteistä. Esimerkiksi kuntien valtionosuusjärjestelmän muutos vuonna 1993 ei kaventanut suoraviivaisesti kuntien itsehallintoa, koska tuolloin kunnat saivat selvästi lisää valtaa valtionavun kohdentamiseen. Myöskään sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisvastuun siirtäminen kunnilta maakunnille ei välttämättä heikennä kaikkien kuntien asemaa: varsinkin köyhimmissä kunnissa tämä saattaa helpottaa kunnan taloudellista tilannetta.

Jotta nykytilannetta voitaisiin ymmärtää, täytyy katsoa, miten tähän on tultu. Suomessa poliittisia päätöksiä tehtiin pitkään hajautetussa järjestelmässä, jossa opposition ääntä kuultiin, etujärjestöt olivat mukana politiikassa ja eri puolueiden näkökantoja soviteltiin aktiivisesti. Tämä järjestelmä vakiintui 1960-luvulta lähtien, kun politiikkaa alettiin rakentaa kokonaisvaltaisen suunnittelun ja korporatiivisten ratkaisujen varaan. Myös hyvinvointivaltiota luotiin erilaisin kompromissein hajautetun järjestelmän oloissa 1970-luvulla. 1980-luvulta lähtien poliittinen päätöksenteko on muuttunut. Ennen kaikkea valtaa on keskitetty hallitukselle samalla kun opposition asemaa on heikennetty. Päätösten valmistelu ei myöskään ole yhtä laajapohjaista kuin ennen. Näillä muutoksilla on ollut vaikutusta suomalaiseen hyvinvointimalliin ja sen tulevaisuuteen.

Valtio-opin emeritusprofessori Jaakko Nousiainen on osuvasti muistuttanut, että Suomessa on perinteisesti ollut vaikea muodostaa hallituksia, jotka pystyvät hallitsemaan tehokkaasti.¹ Puoluekentän hajanaisuudesta juontuvat monipuoluehallitukset ovat perussyy tähän ongelmaan, jota pitkään vahvistivat oppositiota hyödyttävät määrävähemmistösäännökset, joiden mukaan vähintään yhden kolmasosan suuruinen vähemmistö eduskunnassa saattoi lykätä lakiesityksen käsittelyä seuraavalle vaalikaudelle. Ongelmaa on yritetty ratkaista 1980-luvulta lähtien keskittämällä päätöksentekoa hallitukselle ja purkamalla määrävähemmistösäännöksiä. Samalla politiikan tekemisen tapa on perustavalla tavalla muuttunut. Hallituksen ja opposition vastakkainasettelu on kirkastunut. Enemmistöhallitukset voivat luottaa siihen, että hallituspuolueet eduskunnassa antavat hallituksen esityksille tukensa kaikissa tilanteissa, kun perustuslain määrittämä vahva vähemmistösuoja ei enää pakota hallitusta varmistamaan hankkeilleen opposition tukea.

Määrävähemmistösäännöksiin kiinnitti huomiota jo 1980-luvun alussa toiminut valtiosäännön tarkistamiskomitea, joka ilmeisen aiheellisesti huomautti muun muassa siitä, että vaalikauden muutos kolmivuotisesta nelivuotiseksi vuodesta 1955 lähtien antoi lakihankkeiden vastustajille turhankin vahvan vipuvarren. Hallitus esitti vuonna 1984 eduskunnalle valtiopäiväjärjestyksen muuttamista siten, että lepäämään jätetty lakiesitys voitaisiin ottaa käsittelyyn saman vaalikauden aikana, ei seuraavilla vaalien jälkeisillä valtiopäivillä, kuten alkuperäinen pykälä määräsi. Lievennys tuli voimaan kolme vuotta myöhemmin.

Hajautetun päätöksentekojärjestelmän toimintaa kuvaa hyvin se, että erityisesti kokoomus ja teollisuuden etujärjestöt vastustivat komitean suosituksia. Kokoomus oli tuolloin vielä vaalikauden päässä hallitusvallasta ja näytti tuomitulta

”ikuisseen oppositioon”. Määrävähemmistösuojan vuoksi punamulta- ja kansanrintamahallitusten oli aika ajoin neuvoteltava myös kokoomuksen kanssa huomattavien lainsäädäntöhankkeiden läpiviemiseksi. Myös teollisuuden etujärjestöt toivoivat saavansa äänensä kuuluviin vähemmistösuojan kannatteleman kokoomuksen kautta. Tilanne muuttui kokoomuksen johdolla vuonna 1987 muodostetun hallituksen aikana. Laman yllättämäksi joutunut Harri Holkerin hallitus (1987–1991) teki esityksen määräaikaiseksi laiksi, jolla kumottaisiin valtiopäiväjärjestyksen lepäämäänjättämissäännös enintään vuoden voimassa olevien säästölakien osalta (esitys ei koskenut toimeentulon lakisääteistä perusturvaa). Laki tuli voimaan Esko Ahon porvarihallituksen aikana maaliskuussa 1992. Ahon hallitus kiirehti seuraavaa lievennystä samana vuonna, kun lama oli syvimmillään ja valtion lainarahoitus alkoi näyttää epävarmalta. Lopullisesti lepäämäänjättäminen haudattiin elokuussa 1995 voimaan tulleilla valtiopäiväjärjestyksen muutoksilla, ja nykyään määrävähemmistösäännös on käytössä ainoastaan perustuslain muuttamisessa.

Määrävähemmistösäännön soveltamiseen turvauduttiin verraten harvoin, mutta se toimi pelotteena, joka pakotti puolueet yhteistyöhön yli hallitus-oppositio-ajan.² Hallitusten oli pakko ennakoida opposition näkemyksiä, minkä voi katsoa jopa parantaneen poliittista harkintaa. Toisaalta hajautettu hallintajärjestelmä tarkoitti usein käytännössä sitä, että hallitus hallitsi eräänlaisena kabinettihallituksena yhdessä eduskunnan ja opposition kanssa, ja tämäntyyppistä hallitustapaa ei voi pitää puhdasoppisena parlamentarismina. Kuten edellä kävi ilmi, tämä valtiosääntöoikeudellinen ongelma oli tiedostettu jo kauan ennen 1990-luvun lamaa, joka sitten antoi viimeisen sysäyksen määrävähemmistösäännön poistamiseksi. Yli vuosikymmenen kestäneen muutoksen aikana ei kuitenkaan keskusteltu siitä, voisiko parlamentarismia kurssinoikaisu vaikuttaa politiikan sisältöön. Hallituksen toimintakyky asettui kaiken

edelle perustelujen kärjeksi. Lukuisista poliittisista kriiseistä huolimatta Suomessa on totuttu siihen, että hallitukset eivät eroa kesken vaalikauden. Tästä huolimatta on hyvä muistaa, että eduskunnan enemmistön tuen lisäksi hallituksen päätöksentekokykyyn vaikuttavat myös hallituskoalition kokoonpano sekä sen suhde virkamiehistöön ja ne hallitsemisen välineet, jotka enemmistöparlamentaarinen hallitus saa käyttöönsä.

VALTIONEUVOSTON ASEMA

Valtiovarainministeriön johdolla toiminut keskushallintokomitea ehdotti jo vuonna 1978, että hallituksen toimintakykyä pitäisi lisätä.³ Erytystä huomiota komitea kiinnitti hallituksen työskentelyyn, sen poliittiseen ohjauskykyyn ja pääministerin asemaan. Presidentin varjossa toimineet 1970-luvun hallitukset eivät kenneet valtioneuvoston päätöksentekoa ohjaavan kankean lainsäädännön vuoksi selkeän, hallitusvetaisen politiikan muotoiluun. Pääministeri puolestaan oli oikeastaan vain yksi ministeri muiden joukossa ilman selvää politiikkajohtajan roolia, ja ministerit olivat paljon lähempänä puolueorganisaatioita kuin nykyään. Tuolloin ei ollut myöskään itsestään selvää, että hallituspuolueiden puheenjohtajat olisivat olleet hallituksessa.

Holkerin sinipunahallitus merkitsi käännettä hallituskeskeisen politiikan vahvistumisessa. Ensinnäkin kokoomuksen tulo hallitukseen laajensi mahdollisten hallituskoalitioden määrää, mikä oli yksi avaintekijä tiellä kohti vahvempaa ja itsenäisempää hallitusta. Kun aikaisemmin oli totuttu toimimaan joko SDP:n ja keskustapuolueen tai SDP:n, keskustapuolueen ja laitasemmiston SKDL:n varassa, kokoomuksen tulo kaksinkertaisti mahdollisten koalitioiden lukumäärän. Myös puhdas oikeistohallitus tuli mahdolliseksi (näitä ovat olleet Esko Ahon hallitus vuosina 1991–1995, Matti Vanhasen II hallitus vuosina 2007–2011 ja Juha Sipilän vuonna 2015 nimitetty hallitus), samoin ylisuuri,

lähes kaikkien puolueiden hallitus (Paavo Lipposen hallitukset vuosina 1995–1999 ja 1999–2003 sekä Jyrki Kataisen hallitus vuosina 2011–2014). Määrävähemmistösäädöksen poistaminen antoi vuodesta 1987 hallituspuolueille merkittävän ylivalta-aseman.⁴

Samalla kun hallitusvalta kävi entistä houkuttelevammaksi, myös merkittävät linjakysymykset menettivät merkitystään: puolueet eivät halunneet asettaa hallitukseen pääsyn tielle ainakaan jatkuvasti kovin suuria kynnyskysymyksiä. Tähän suuntaan vaikutti myös mahdollisten hallituskoalitioiden lukumäärän kasvu, koska puolueiden piti olla valmiita kompromisseihin aikaisempaa useampaan eri suuntaan. Suuret kiistat jätettiin yleensä hallitusneuvotteluihin, eivätkä ne tulleet enää häiritsemään hallituksen työtä. Samalla hallitukset ovat pysyneet toimintakykyisinä koko vaalikauden ajan vuodesta 1983 saakka.

Kun hallituskoalitiot vaihtuvat, on todennäköistä, että hallitukset ainakin osittain muuttavat tai peruuttavat edeltäjiensä päätöksiä.⁵ Toisaalta puolueet ovat niin kompromissinhaluisia, että sama hegemoninen politiikan suunta yleensä jatkuu hallituksen kokoonpanosta riippumatta. Koska puolueiden pitää säilyttää hallituskelpoisuutensa, ne eivät voi enää jakaa etuisuuksia rajatuille ryhmille vuoron perään valta-asemiensa mukaisesti. Näin ollen politiikassa on jatkuvuutta, mutta koska puolueet tekevät suuria kompromisseja, ne etääntyvät edustamistaan arvoista ja intressiryhmistä. Tuloksena on ollut hallituspolitiikan muuntuminen kohti ”yleistä politiikkaa”⁶.

Koska koalitio voidaan rakentaa nykyään lähes kaikilla mahdollisilla tavoilla, jotka takaavat hallitukselle eduskuntaenemmistön, myös vaalitulos vaikuttaa entistä enemmän hallituksen kokoonpanoon. Mitään koalitiota ei ole ennalta suljettu pois. Yhä edelleen vaalien suurin voittaja voi jäädä hallituksen ulkopuolelle, mutta näin tapahtuu ainoastaan, jos voittanut puolue näin päättää: näinhän kävi vuonna 2011, kun perussuomalaiset

jäivät oppositioon. Enää ei voida ajatella käyvän kuten vuonna 1979, jolloin kokoomus sai eduskuntaan 12 lisäpaikkaa ja jäi ulkopoliittisten syiden vuoksi oppositioon vaalitappion kärsineiden puolueiden muodostaessa hallituksen.

Varsinaisia hallitukseen osallistumisen kynnyskysymyksiä on aikaisempaa vähemmän ja suuret periaatteelliset kiistat ovat enää harvoin hallituspolitiikan arkipäivää. Samaan aikaan hallitus on yhä itsenäisempi ja se on irtaantunut puolueiden kautta välittyvästä edustuksellisuudesta. Tämä on korostanut pääministerin ja ministerihallinnon asemaa mutta myös syönyt hallituksen kykyä harjoittaa ideologisesti tunnistettavaa politiikkaa.

KOLLEGIOSTA PÄÄMINISTERIKABINETTIIN

Vuoden 1919 hallitusmuodon mukaan Suomen hallitus oli kollegio, jossa yksittäisillä ministereillä ei ollut erityisasemaa. Pääministerilläkään ei ollut hallituksessa johtoasemaa muutoin kuin kollegion puheenjohtajana. Hallituksen sisäinen vallanjako oli nykyistä vähäisempää ja päätöksenteko oli kollektiivista. Sittemmin hallituksen päätöksenteko on kulkenut puoluekeskeisen vaiheen kautta kohti pääministerivaltaista asetelmaa, jossa ministereiden johtamat hallintosektorit muodostavat keskeisen vallankäytön rakenteen.⁷ Samalla on käynyt niin, että hallitus on vähitellen saanut selvemmän johtajan aseman suhteessa eduskuntaan ja etujärjestöihin. Tämä suuntaus on jatkunut verraten pitkään.

Ministerit ovat 1970-luvun alusta lähtien saaneet lisää avustajia, ja ministeriöissä otettiin käyttöön poliittisten valtiosihteerien järjestelmä vuonna 2005. Nykyään voidaan jo puhua ministereiden omista kabineteista ja valtiosihteerien harjoittamasta politiikkakoordinaatiosta. Kriittisissä puheenvuoroissa on varoiteltu järjestelmän haittaavan virkamiesvalmistelua ja katsottu, etteivät ministerit enää perehdy päätettäviin asioihin

yhtä hyvin kuin ennen valtiosihteereiden tuloa. Juha Sipilän hallitus uudistikin järjestelmää ja vähensi valtiosihteerien määrää. Yksittäiset ministerit ovat kuitenkin edelleen verraten itsenäisiä hallinnonalansa johtajia, joiden kytkös puolueorganisaatioon ei ole kovin tiivis, vaikka ministeri kyllä keskustelee puolueensa kanssa ja pitää siihen yhteyttä esimerkiksi avustajiensa, hallituksen ministeriryhmän tai puoluehallituksen välityksellä. Korporatiivisten neuvottelujärjestelmien asema on niin ikään heikentynyt suhteessa hallitukseen, vaikka työmarkkinajärjestöillä ja hallituksella on edelleen vanhaan perinteeseen nojaava tiivis keskusteluyhteys. Työmarkkinoilla paikallinen sopiminen on lisääntynyt ja kolmikantainen sopiminen vähentynyt.⁸

Vuoden 2000 perustuslaki muutti ministeristön tasa-arvoisten kollegiasta pääministerin johtamaksi kollektiiviksi, jossa ministerit ovat ainakin muodollisesti riippuvaisia pääministerin tahdosta. Ministeripaikat jaetaan puolueen ja eduskuntaryhmän välisissä neuvotteluissa, mutta pääministeri voi niin tahdoessaan jättää ministerikandidaatin presidentille esiteltävän listan ulkopuolelle. Uusi perustuslaki sanoo, että pääministeri johtaa hallituksen työskentelyä. Eduskunnalta mandaattinsa saava pääministeri on siten hallituksensa ehdoton johtaja myös muodollisesti.

Pääministeri ei kuitenkaan ole päätöksenteossa suvereeni hallitsija. Hallitus työskentelee rutiininomaisesti ohjelmansa mukaisesti ja noudattaa valtioneuvoston ministeriörakenteen mukaista työnjakoa. Ministeriöitä johtavat ministerit toimivat pitkälti vailla yhteyttä muihin ministereihin, vaikka Sipilän hallitus on ottanut käyttöön erityiset koordinoivat ”strategiaistunnnot” joka toinen viikko (istuntojen agenda on tosin rajattu hallitusohjelman kärkihankkeiden seurantaan). Pääministerille jää käytännössä vain vaikeiden kiistakysymysten sovittelu ja esikuntansa avustamana hallitustyöskentelyn yleinen koordinaatio sekä yhä tärkeämmäksi muodostuva finanssipolitiikan sektori, jossa pääministeri ja valtiovarainministeri ovat jo vuosi-

kymmeniä muodostaneet läheisen työparin. Asemansa perusteella pääministeri voi vaatia muilta ministereiltä kuuliaisuutta ja pidättäytymistä hallitusohjelman vastaisista toimista. On kiinni hallituksen sisäisestä dynamiikasta ja mahdollisten risti-riitojen syvyydestä, kuinka paljon pääministeri joutuu sovittelemaan hallituskoalition eri osapuolten välillä.

Pääministerivetoiseen hallituspolitiikkaan on siirrytty suurin piirtein samassa tahdissa ministerihallinnon vahvistumisen ja puoluepoliittisen jännityksen lieventymisen kanssa. Organisatorisesti ajatellen hallitukset ovat saaneet työskentelynsä ryhtiä ja tehokkuutta, mutta silti hallitusten ajama politiikka ei ole vastaavasti selkiytynyt. Tämä ei ole jäänyt huomaamatta hallitustyöskentelyä ammatikseen seuraavilta virkamiehiltä ja valtiosäännön asiantuntijoilta. Ministereiltä on toivottu johtajuutta ja strategista otetta politiikkaan. Heidän tulisi asettaa selkeitä ylätason poliittisia päämääriä, joita virkamiehistö voisi oman asiantuntijaroolinsa mukaisesti suunnitella ja toteuttaa. Poliitiikan päämääriä ei pitäisi kuitenkaan määritellä etukäteen niin yksityiskohtaisesti, että virkamiehille jäisi vain mekaaninen toteutus ja ministereille vahtikoiran rooli.

HALLITUSOHJELMA

Hallitus on perinteisesti laatinut toimikautensa alussa ohjelman, joka on vähitellen saanut yhä yksityiskohtaisempia muotoja. Hallitusohjelman tehtävä on varsin yksinkertainen: hallituksessa olevat puolueet sitoutuvat etukäteen tavoitteisiin ja toimenpiteisiin, joita toteutetaan vaalikauden aikana. Hallitusohjelma on Suomen oloissa tyypillisen, ideologisesti monipuolisen hallituksen vakuutus, josta poikkeaminen on käytännössä hyvin vaikeaa. On tavallaan ironista, että mitä vähemmän tärkeitä ideologiset ohjelmakysymykset ovat hallitusneuvotteluissa olleet, sitä pidemmiksi ja yksityiskohtaisem-

miksi hallitusten ohjelmat ovat muodostuneet. Sekä johtavat virkamiehet että poliitikot haluaisivat, että hallitusohjelmat eivät olisi niin pitkiä ja yksityiskohtaisia.⁹ Voi olla, että hallitusohjelmien rajukaan lyhentäminen ei ratkaise kiistoja, kuten Sipilän hallituksen taipaleelta on havaittu. Lyhyessä hallitusohjelmassa periaatteelliset kiistat saattavat siirtyä ohjelman toteutusvaiheeseen.

Hallitusohjelman keskeinen asema on monen syyn summa. Hallitusohjelma sai juridisen aseman, kun hallitukset velvoitettiin hallitusmuodon muutoksella antamaan ohjelmansa eduskunnalle tiedoksi vuonna 1991. Tiedonantoon liittyy eduskunnan mahdollisuus äänestää hallituksen luottamuksesta. Näin ollen hallitusohjelma on eduskunnan ja hallituksen välisen parlamentaarisen luottamussuhteen ensimmäinen konkreettinen koetuskivi. Tämän lisäksi hallitusohjelma on saanut tukea uuden perustuslain hengessä vuonna 2003 annetusta laista, jonka mukaan pääministeri ”valvoo hallitusohjelman toimeenpanoa”. Eduskunta myös luottaa siihen, että hallitus toteuttaa hallitusohjelmaa.

Valtioneuvoston kanslia ryhtyi systemaattisesti seuraamaan hallitusohjelman toimeenpanoa 1970-luvulla,¹⁰ mutta vasta vuonna 1990 säädökset velvoittivat kansliaa ja erityisesti pääministerin valtiosihteeriä ohjelman seurantaan. Hallitusohjelman seuranta oli pitkään melko alkeellista, mutta viime vuosina valtioneuvoston kanslia on kehittänyt erityisiä seurantaindikaattoreita, joiden avulla ohjelman seuranta on systematisoitunut.

Suomessa puolueet eivät ole oikeastaan koskaan laatineet yhteisiä ohjelmia, joiden pohjalta sitouduttaisiin tiettyyn hallituspohjaan jo ennen vaaleja. Hallituskoalitio on useimmiten muodostettu oikeiston ja vasemmiston välisen blokkirajan yli, jolloin hallitukseen ei ole voinut olla ideologisesti puhdaslinjainen. Niinpä hallituksen on huolehdittava tarkasti, että toteutettava politiikka on mahdollisimman pitkälle hiottu kokoelma ainakin näennäisesti neutraaleja toimenpiteitä, joista jokainen

hallituspuolue voi tarvittaessa löytää kannattajilleen perusteltavissa olevia linjauksia ja tavoitteita. Pääministeri Rainer von Fieandt purki jo 1957 lehdistölle turhautumistaan kompromisseihin, jotka hänen mukaansa johtivat usein siihen, että ohjelmiin otettiin tavoitteita, jotka olivat keskenään ristiriitaisia.¹¹ Koalitionhallitusten oloissa puhdas oikeisto- tai vasemmistohallitus ei sekään ole tae siitä, että tältä ongelmalta vältyttäisiin, koska oikeiston ja vasemmiston sisään mahtuu useampi kuin yksi puolue.

Koalitionhallitusten lisäksi hallitusohjelmien yksityiskohtaisuuteen on vaikuttanut julkisen sektorin kasvu 1960-luvulta lähtien. Kun valtio sääntelee yhä useampaa aluetta yhteiskunnassa, lainsäädännön määrä on lisääntynyt, ja puolueiden on vastavasti pitänyt tehdä aiempaa useammin kompromisseja.¹² Tämä on johtanut teknokraattiseen, näennäisneutraaliin politiikkaan. Vaikka kansalaiset toivovat hallitukselta selviä linjauksia tai jopa aatteellista politiikkaa, ministerit keskittyvät avoimen aatteellisuuden sijaan perustelemaan poliittisia päätöksiä niihin sisältyvällä rationaalisuudella, asiantuntemuksella ja yleisellä hyvällä.

Hallitusohjelman muotoilussa puolueet ja niiden puheenjohtajat ovat ministeriöiden johtavien virkamiesten ohella tärkeässä asemassa. Toisaalta sisältökysymyksissä ministeriöiden virkamiehillä on usein etulyöntiasema. Ministeriöissä toiminnan suunnittelu kantaa yli hallituskausien. Ei ole mitenkään harvinaista, että ministeriöissä virkamiestyönä syntyneet aloitteet päätyvät hallitusohjelmaan, josta ne saavat poliittisen siunauksen. Hallitusneuvottelujen jälkeen puolueet vetäytyvät hallituksen arjesta, ja ministerit toimivat varsin itsenäisesti suhteessa edustamaansa puolueeseen. Hallituksen asema korostuu myös, koska puoluetoimistot ja -organisaatiot ovat näivettyneet ja koska niillä on ajoittain pulaa rahasta.

Suomessa on 1990-luvulta lähtien ollut havaittavissa, kuinka 1900-lukua hallinnut laajaan jäsenistöön perustuva joukko-puoluetyyppi alkaa hävitä ja sen tilalle nousee puoluelaitoksen

alkuajoista tuttu harvojen keskushahmojen kaaderipuolue.¹³ Hallitusten edustuksellisuus heikkenee ja hallituksessa pysymisestä tulee politiikan keskeinen motiivi. Hallitusten yhtenäisyyden ilmaukseksi nousee tällöin helposti hallitusohjelmassa ilmaistu teknokraattinen visio, joka useimmiten tiivistyy talouskasvun, kilpailukyvyn ja oikeudenmukaisuuden yleispäteviksi teemoiksi. Hallitukset ovat Lipposen ensimmäisestä hallituksesta lähtien, siis vuodesta 1995, antaneet ohjelmille yleviä nimiä (esim. Juha Sipilän hallituksen ohjelman nimi on ”Ratkaisujen Suomi”; Jyrki Kataisen ohjelman nimi oli ”Avoin, oikeudenmukainen ja rohkea Suomi”). Näistä tavoitteista poliitikkojen on helppo olla yhtä mieltä ilman ideologisia kiistoja, vaikka he olisivatkin eri mieltä keinoista, joilla tavoitteet saavutetaan.

Erilaisissa valtioneuvoston kehittämishankkeissa on suositeltu, että hallituksen tulisi olla aktiivisempi ja keskustelelevampi.¹⁴ Hallituksen tulisi muodostaa selkeitä ja yhteisiä poliittisia tavoitteita. Tähän tavoitteeseen ei ole kuitenkaan päästy. Kun kokenut keskustapoliitikko Paavo Värynen nousi pitkän tauon jälkeen takaisin ministeriksi keväällä 2007, hän ilmaisi jo kesäkuussa hämmästyksensä ministeristön toimintatavoista.¹⁵ Värysen mukaan hallitus ei keskustele eikä liioin pidä yhteyttä puolueiden johtoelimiin. Keskustelemattomuus on Värysen käsityksen perusteella oire yliviritetystä ministerihallinnosta, jossa jokainen ministeri vastaa vain omasta hallinnonalastaan eikä puutu muiden ministereiden tekemiin. Pääministeri puolustaa aina johdonmukaisesti esittelevää ministeriä ja hakee tukea hallitusohjelmasta, joka on korvannut aktiivisesti keskustelevan ministeristön. Juha Sipilän hallitus on pyrkinyt toisenlaiseen toimintatapaan, mutta vielä on liian aikaista arvioida muutoksen syvyyttä.

Vuonna 2003 hallitusohjelman asema vahvistui entisestään, kun valtiontalouden kehysohjaus kytkettiin lähemmin hallitusohjelmaan. Anneli Jäätteenmäen lyhytikäinen hallitus muutti

talousarvioasetusta valtiovarainministeriön aloitteesta niin, että hallitus pystyi liittämään budjettikehykset selvemmin hallitusohjelman tavoitteisiin.¹⁶

Budjettikehysten yhdistäminen hallitusohjelmaan on saanut poliittisessa keskustelussa vain vähän huomiota. Se on kuitenkin huomattava virstanpylväs valtiovarainministeriön pitkäaikaisessa pyrkimyksessä liittää yhteen hallituksen politiikkaohjaus ja valtiontalouden suunnittelu. Ministeriö ei ole kuitenkaan halunnut lisätä yksityiskohtia hallitusohjelmaan tai tuoda hallituksen toimintaan Väyrysen kaipaamaa poliittista ”vääntöä”. Valtiovarainministeriö on halunnut mahdollisimman vahvan mandaatin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa toteuttaa taloudellisia resursseja vaativia poliittisia päätöksiä. Kuten jäljempänä käy ilmi, tämä tavoite ei ole täysin toteutunut, ja se on edelleen keskushallinnon uudistusohjelmassa mukana.

Väyrysen kritiikki ei ole ollut aivan ainutlaatuista. Monet muut johtavat poliitikot ja virkamiehet ovat pohtineet, miten hallitus voisi reagoida nopeammin muutoksiin, vaikka se vaatisi hallitusohjelmasta poikkeamista. Esimerkiksi Jyrki Kataisen hallituksen elinkeinoministeri Jan Vapaavuori arvosteli kesällä 2013 hallitusohjelmia. Vapaavuoren mielestä sitovat hallitusohjelmat haittaavat hallituksen yhteistä strategiatyötä.¹⁷ Matti Vanhasen hallitukset tarkastelivat hallitusohjelmaa hallituskauden puolivälissä, ja myös Kataisen hallitus jatkoi tätä perinnettä. Puolivälitarkastelu on tuonut jonkin verran joustoa hallitusohjelman toteutukseen, mutta aktiivisen keskustelukulttuurin virittäjäksi siitä ei ole ollut, eikä siitä sellaista alun perin aiottukaan. Sipilän hallitus on vastannut tähän kritiikkiin, mutta hallitusohjelman joustavuus on toistaiseksi tarkoittanut tavoitteista luopumista niiden perustuslainvastaisuuden vuoksi tai kannatuksen menettämisen pelossa, ei suinkaan siksi, että asioita olisi arvioitu oma-aloitteisesti hallituksen sisällä uudestaan.

Kun hallitusohjelma on sitova, hallituksen työskentely on toki ennustettavaa ja hallitus on orientoitunut ohjelman toimeenpanoon. Paradoksaalisesti kuitenkin hallitusneuvotte-
lujen jälkeen hallitus alkaa toimia epäpoliittisen johtoryhmän
tavoin. Samalla hallituksen julkinen kielenkäyttö – silloin kun
keskustellaan hallituksen linjasta – muuttuu epämääräiseksi,
koska uusia poliittisia linjanvetoja tai aloitteita ei voida tehdä,
eikä ohjelman vanhentumista voida helposti myöntää julkisesti.

KESKITETYN VALLAN INSTRUMENTIT I: HALLINNON HAJAUTTAMINEN

Hallitukset ovat 1960-luvulta lähtien kiinnittäneet jatkuvasti
huomiota kykyynsä hallita. Välillä sorrutaan kuitenkin sisäi-
seen nahisteluun, ja päätöksenteko halvaantuu. Hallitukset eivät
myöskään aina osaa asettaa itselleen selkeitä poliittisia suunta-
viivoja, tai sitten puututaan liiaksi hallinnollisiin yksityiskoh-
tiin. Jo vuosikymmeniä hallitustyöskentelyä on moitittu myös
raskaaksi ja byrokraattiseksi. Vastalääkkeeksi on tarjottu ratio-
nalisointia, kokonaistaloudellista suunnittelua, tulosohejausta ja
viimeksi strategista johtamista. Vaikka uudistushankkeiden kieli
on elänyt ajassa, hallitukset ovat aina halunneet parantaa tieto-
pohjaansa ja raivata rutiineilta tilaa pohdiskelulle ja harkitulle
päättöksenteolle, joka samalla selkeyttäisi ministereiden ja joh-
tavien virkamiesten työnjakoa. Vanha iltakoulu-instituutio oli
alun perin foorumi, jossa käsiteltiin tällaisia asioita. Se ei ole kui-
tenkaan enää kymmeniin vuosiin toiminut tarkoitetulla tavalla.¹⁸

Kun Kalevi Sorsan IV hallitus nimitti hallinnon hajauttamis-
komitean 1984, se halusi tehostaa hallintoa ja purkaa raskaita
rakenteita. Perinteisestä hallintoajattelusta poiketen komitea
kuitenkin arvioi, että jotta hallinnon rakenteita voitaisiin keven-
tää – tai hajauttaa – valtion finanssi- ja henkilöstöhallinnossa
pitäisi tehdä muutoksia. Taloudellista vastuuta piti vierittää

hierarkiassa alaspäin virastoille niin, että henkilöstöä voisi palkata joustavammin. Kun kokoomuksesta 21 oppositiovuoden jälkeen tuli hallituspuolue vuonna 1987, se tarttui näihin ajatuksiin ja nosti hallinnon uudistamisen yhdeksi kärkihankkeeksi. Hallitukseen nimitettiin hallintoministeri ja perustettiin kautta aikojen ensimmäinen hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta.

Hallinnon hajauttamiskomitean työ loi pitkälle tulevien hallinnonuudistusten perustan. Toinen uudistusten tienraivaaja oli Sorsan III hallituksen nimittämä liikelaitoskomitea. Tämä komitea esitti, että virastot hoitaisivat itse mahdollisimman pitkälle oman talous- ja henkilöstöhallintonsa. Komitea esitti jopa, että osa valtion virastoista muuttuisi liikeyrityksiksi. Liikelaitoskomitea, hallinnon hajauttamiskomitea samoin kuin Holkerin hallituksen hallinnon uudistusohjelma tavoittelivat parempaa tuloksellisuutta valtionhallintoon. Tavoitteen saavuttamiseksi aloitettiin sarja suuria uudistusohjelmia, joista tässä nostan esille vain ne tärkeimmät uudistukset, jotka välittömimmin vaikuttivat ylimmän poliittisen vallan käyttöön.

Hallinnon uudistajien mukaan virastoja piti johtaa paremmin. Parempi johtaminen tarkoitti linjahierarkioita kollektiivisen johtamisen sijaan ja sitä, että päätösvalta delegoitaisiin sille, joka hallintoa oli toteuttamassa. Komiteat pitivät pitkiä päätöksentekoketjuja kankeina, ja niistä piti päästä eroon tehokkuuden ja kilpailukyvyyn lisäämiseksi. Tässä hengessä Holkerin hallitus päätti vuonna 1989 lakkauttaa valtion virastojen omista johtajista koostuvat kollegiot niiden ylimpinä hallintoeliminä ja korvata ne pääosin ulkopuolisista jäsenistä koostuvilla johtokunnilla. Asia oli ollut vireillä Ruotsin mallin innoittamana jo 1970-luvulla, mutta vasta Holkerin hallitus pystyi uudistuspolitiikkansa turvin ajamaan muutoksen läpi. Tavoitteena oli tuoda virastot lähemmäksi poliittista ohjausta ja erilaisia yhteiskunnallisia intressejä, joista niiden katsottiin kollegioiden sisänpäinlämpiävyyden vuoksi vieraantuneen.¹⁹

Vain pari vuotta kollegioiden lakkauttamispäätöksen jälkeen Esko Ahon hallitus uudisti hallinnon hajauttamiskomitean ehdotusten mukaisesti perusteellisesti valtionhallinnon keskusvirastojärjestelmän. Valtaosa keskusvirastoista lakkautettiin, ja niiden tehtävät organisoitiin uudelleen tai siirrettiin muihin hallinnollisiin yksiköihin. Jo 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa oli joitakin keskusvirastoja, kuten Posti- ja telehallitus, VR ja Ilmailulaitos, muutettu liikelaitoksiksi, mutta viimeistään nyt keskushallinnosta katosi Ruotsin vallan ajoilta periytynyt varsin itsenäinen välitaso, jonka asemasta oli tuolloin käyty keskustelua jo noin sadan vuoden ajan. Hallintohistoriallisesti kyse oli itsenäisen Suomen suurimmasta valtionhallinnon rakenneuudistuksesta, joka siirsi Suomen selvästi kohti ministerihallintojärjestelmää.²⁰ Hyvinvointipoliitiikan hallinto muuttui vastaavalla tavalla: Sosiaalhallitus muuttui Sosiaalialan tutkimus- ja kehittämiskeskukseksi (STAKES) ja sosiaali- ja terveysministeriöstä tuli entistä vaikutusvaltaisempi.

Suurten rakenteellisten uudistusten merkitystä ei pidä silti liioitella. Entisten keskusvirastojen tilalle syntyi erilaisia, usein hallintoa monimutkaistavia organisaatioita, jotka edelleen löivät kiilaa puhtaan ministerihallinnon kylkeen. Valtion keskushallinnon työntekijöiden määrä vähentyi 1990-luvulla, mutta vain siksi, että jotkut keskusvirastot muuttuivat liikelaitoksiksi ja siirtyivät pois valtion budjetista.²¹ Ministeristön poliittinen ohjausvalta kuitenkin vahvistui paradoksaalisesti samalla kun suorittavan viranomaistahon itsenäistä päätösvaltaa lisättiin. Holkerin hallituskauden alussa hallinnon kehittämisestä vastaava alivaltiosihteeri Eino Keinänen puki tämän ajatuksen sanoiksi jo ennen kuin päätösvalan delegoimisessa oli varsinaisesti päästy edes alkuun. Keinäsen mukaan delegointia ei voinut ajatella ilman vastaavaa hallituksen poliittisen ohjauksen vahvistamista.²²

KESKITETYN VALLAN INSTRUMENTIT II: TULOSOHJAUS

Tulosohjaus perustuu hierarkkiseen suhteeseen, jossa osapuolet sopivat tulostavoitteista. Tulosohjauksessa hierarkiassa ylempänä oleva taho valvoo alempana olevan tahon toimintaa ja arvioi tulostavoitteiden saavuttamista. Alemmalla tasolla on päätösvalta toteuttamisen keinoista. Esimerkiksi Sosiaali- ja terveysministeriö asettaa nykyiselle Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle tulostavoitteet ja seuraa niiden toteutumista. Valtiovarainministeriö on johtanut tulosohjausta suomalaisessa valtionhallinnossa 1990-luvun alusta asti.

Valtion talousarviossa tulosohjaus näkyy suurempina ja väljempinä määrärahakokonaisuuksina. Vielä vuoden 1988 talousarviossa oli yli 4000 määrärahamomenttia tai niihin verrattavaa jaottelua. Vuonna 2009 näitä oli jäljellä enää runsaat 500.²³ Kun yksityiskohdat valtion budjetissa vähenivät, myös hallituksen raha-asiainvaliokunnan työtaakka keveni. Ennen vuotta 1989 budjetoiduille määrärahoille piti saada joko hallituksen raha-asiainvaliokunnan tai vähäpätöisemmissä asioissa valtiovarainministeriön puolto. 2000-luvun alkuun mennessä ennakkollista valvontaa tarvitsevien kuluerien määrä oli pudonnut alle kolmannekseen ja virastojen harkintavallassa olevien kuluerien yläraja noussut viiteen miljoonaan euroon.²⁴

Julkishallinnossa tulosohjauksen perusperiaate toteutuu käytännössä vain harvoin puhtaasti; väliin tulee huomattava määrä työehtosopimuksien ja muiden juridisten velvoitteiden kaltaisia pidäkkeitä. Lisäksi tulostavoitteiden konkretisoiminen ja mittaaminen on usein ylivoimaisen vaikeaa. Näistä vaikeuksista huolimatta valtionhallinnon poliittinen ohjaus tehostui tulosohjauksen myötä. Vanhassa järjestelmässä keskushallinnon virastoilla oli toimeenpanotehtävänsä ohessa myös omia, keskusjohtoisesta politiikasta erillisiä intressejä, ja ministereillä

(ja vähemmässä määrin kansanedustajilla) oli enemmän mahdollisuuksia edistää erityisryhmien etuja budjetin avulla.

Käytännössä tulosjohtaminen on virkamiesjohton vastuulla, mutta koko hallinnon läpikäyvä periaatteena se vaikuttaa myös hallituksen ja ministereiden toimintaan. Tulosojohtamisen aikakaudella politiikka alkoi etääntyä yksityiskohdista. Tulosohtauksessa järjestelmässä ministereiden odotetaan toimivan yritysjohtajien tapaan strategisesti. Ministeri on hallinnonalansa toimitusjohtaja, joka asettaa päämäärät, jakaa vastuut ja valvoo, että päämäärät saavutetaan tehokkaasti ja halutussa ajassa. Tavallaan asetelma muistuttaa klassista erottelua politiikan ja hallinnon välillä: politiikka on tavoitteiden asettamista ja hallinto niiden toteuttamista. Todellisuudessa erottelu politiikan ja hallinnon välillä ei toimi näin selvästi, mutta silti se on järjestelmän toiminnassa läsnä pysyvänä jännitteenä, normatiivisena ihanteena ja ajoittain toteutuvana ohjelmallisena pyrkimyksenä. Voidaankin ajatella, että tulosohtaus pitää politiikan ja hallinnon välisen erottelun ideaalia hengissä tehokkaammin kuin vanha resurssiohtaus.

KESKITETYN VALLAN INSTRUMENTIT III: ESIKUNNAT

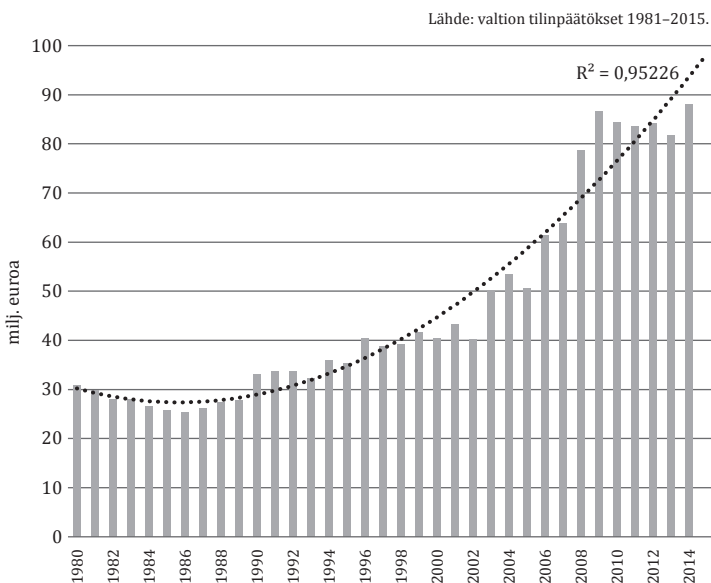
Jotta ministerit voisivat tehdä strategisia, laajakantoisia poliittisia linjauksia, rutiiniasiat pitäisi käsitellä jossain muualla. Valtioneuvoston ohjesäännön muutoksella Ahon hallitus delegoi vuonna 1993 mittavan määrän päätösasioita valtioneuvoston yleisistunnosta ministeriöihin. Yleisistunto menetti aiempaa merkitystään, mutta samalla yksittäisten ministereiden ja johtavien virkamiesten asema vahvistui. Jaakko Nousiaisen mukaan²⁵ hallitustyön ja ministerihallinnon työnjako on muuttunut joustavammaksi, mutta samaan aikaan ministeristön yhdessä viettämä aika on vähentynyt huomattavasti. Valtionhallinnon eri sektorit ovat siten eriytyneet toisistaan, vaikka tarkoitus on ollut

päinvastainen. Matti Vanhasen hallitusten (2003–2011) poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat olivat yritys tämän ongelman helpottamiseksi, samoin kuin suunnitelmat koko ministeriöjärjestelmän yhtenäistämiseksi valtioneuvoston kanslian alaisuuteen Ruotsin tapaan. Vaikka Sipilän hallitus ei ole varsinaisesti alkanut toimia valtakunnan strategisen johtoryhmän tavoin, se on alusta saakka tiedostanut tämän ongelman ja vastuuttanut ohjelmansa keskeiset hankkeet useista ministereistä kootuille työryhmille.

Hallitukset ovat vuosikymmenten saatossa myös ohjanneet lisää resursseja omien esikuntiensa perustamiseen. Tämä saattaa tuoda vastapainoa valtionhallinnon sektoreiden eriytymiselle. Näyttää kuitenkin siltä, että poliittisista avustajista koostuvat esikunnat parantavat ensisijaisesti yksittäisen ministerin mahdollisuuksia johtaa hallinnonalaansa. Nimenomaan tästä syystä esikunnat tuskin parantavat koko hallituksen yhteistoimintaa suurten linjojen muotoilussa. Sama pätee yleensä poliittisiin virkanimityksiin. Poliittiset virkanimitykset palvelevat eriytyneiden hallinnon sektorien tarpeita, koska näissä viroissa yhdistyvät poliittiset tavoitteet ja hallinnonalan asiantuntijuus. Toisaalta poliittiset valtiosihteerit ovat vuodesta 2005 voineet lisätä eri hallinnonalojen koordinaatiota, koska valtiosihteerit toimivat ministerien avustamisen ohella hallituksen yhteisenä informaatiokanavana valtioneuvoston kanslian kautta. Tätä tehtävää palvelevat myös valtioneuvoston kanslian koordinoimat kansliapäällikkökokoukset, mutta hallituskaudeksi poliittisesti nimitetyillä valtiosihteereillä on ehkä kansliapäälliköitä luontevampi yhteys hallituksen harjoittamaan politiikkaan.

Valtioneuvoston kanslian asema on tasaisesti vahvistunut 1990-luvun alusta lähtien (ks. kuvio 4.1). Sorsan I hallitus perusti kanslian yhteyteen suunnitteluosaston vuonna 1973 ja samalla ratkaisi kiistan erityisestä suunnitteluministeriöstä.²⁶ Suunnitteluosaston merkitys jäi tosin vähäiseksi hallituspolitiikan kannalta. Vuodesta 1990 hallitus on kuitenkin nimittänyt

kanslian johtoon pääministerin toimikauteen sidotun poliittisen valtiosihteerin. Kun pääministeristä tuli uuden perustuslain mukana selvemmin hallituskollegion johtaja, jonka vastuulle laki määräsi hallitusohjelman seurannan, myös valtioneuvoston kansliasta tuli enemmän pääministerin johtaman strategiyksikön kaltainen elin. Vuonna 2000 Suomen Eurooppa-politiikan koordinaatiovastuussa ollut EU-sihteeristö siirrettiin ulkoministeriöstä valtioneuvoston kanslian alaisuuteen, jossa se integroitui osaksi kanslian organisaatiota ja muuttui EU-asioiden osastoksi. Seitsemän vuotta myöhemmin valtion omistajaohjaus keskitettiin valtioneuvoston kansliaan omaksi osastokseen. Maaliskuussa 2015 kaikkien ministeriöiden yhteinen valtioneuvoston hallintoyksikkö aloitti toimintansa valtioneuvoston



Kuvio 4.1. Valtioneuvoston kanslian kulut valtion tilinpäätöksen mukaan vuosina 1980–2014 inflaatiokorjattuna vuoden 2015 tasoon.²⁷

kansliassa, jonka alaisuuteen siirtyi kaikkiaan noin 500 virkamiestä. Uuden yksikön tavoitteena on tehostaa ja yhtenäistää hallintoa ja tukea hallituksen otetta yksittäisistä ministeriöistä.

Toiseksi kanslian perinteinen tehtävä, politiikan suunnittelu, vahvistui vuonna 2003, kun kanslia perusti poliittisen johdon asiantuntijapalvelut -yksikön, joka toimii nykyään nimellä politiikka-analyysiyksikkö. Sen erityisiä toimialueita ovat hallitusohjelman seuraaminen ja tulevaisuusskenaarioiden tuottaminen. Vaikka kanslian vastuulla olevien asioiden johtaminen ei olisikaan aina keskitetty pääministerille, kanslia työstää sellaisia näkökulmia, jotka helposti ylittävät erityisintressit. EU-asioissa valtioneuvoston kanslia on mukana muodostamassa Suomen kansallista kantaa ylikansallisilla areenoilla; omistajaohjauksessa kanslia on mukana suunnittelemassa kansallisesti elintärkeitä toimintoja, kuten huoltovarmuutta, tai pörssiyrityksille ominaista, liikevoittoon perustuvaa sidosryhmävastuuta. Valtioneuvoston kanslia analysoi ja tunnistaa myös erilaisia makrotrendejä ja rakenteellisia muutoksia.

Politiikka-analyysit ja muut kansalliset linjanvedot tuottavat yhteiskuntatieteellisesti värittyä tietoa, joka on usein kovin abstraktia. Matka skenaarioiden ja säädösten välillä on monesti liian pitkä. Vuonna 2013 hallitus teki periaatepäätöksen valtion sektoritutkimuksen uudistamisesta. Uudistuksella hallitus halusi lisätä konkreettisia mahdollisuuksiaan tehdä tutkituun tietoon perustuvia poliittisia päätöksiä. Valtioneuvoston kanslian koordinoimat tutkimusmiljoonat – ”strategisen tutkimuksen rahoitusväline” – käytetään kuitenkin ennen muuta ministeriöiden oman tutkimus- ja selvitystoiminnan vahvistamiseen. Tosin hallitus kanavoi myös paljon rahaa riippumattomaan, pitkän aikavälin tutkimukseen (Suomen Akatemian strategisen tutkimuksen neuvosto) ja pyrkii samalla paremmin hyödyntämään valtioneuvoston koordinoimaa ”kansallista ennakkointia” ja muutenkin yhdenmukaistamaan ja kokoamaan tietopohjaa.²⁸ Hallitus hyväksyy tutkimuksen yleiset linjat,

mutta se ei takaa sitä, että hallituksen päätöksenteko ratkaisevasti hyötyisi näin tuotetusta tiedosta.

Esikunnat ovat siis vahvistaneet ministereitä mutta erityisesti pääministeriä. Tässä mielessä kehitys on kulkenut kahteen suuntaan. Toisaalta yksittäiset ministerit ovat saaneet mahdollisuuden ministeriön tehokkaaseen johtamiseen. Samaan aikaan pääministerin mahdollisuudet suurien linjojen muotoilemiseen ovat parantuneet, mutta epäselväksi jää, miten suuret linjat ja skenaariot kohtaavat vahvojen ministereiden intressit. On hyvin todennäköistä, että tämä jännite näkyy nyt selvempänä kuin vielä 10–20 vuotta sitten.

KESKITETYN VALLAN INSTRUMENTIT IV: LAAJAPOHJAISEN VALMISTELUN HIIPUMINEN

Olen edellä kuvannut hajautetun järjestelmän muutosta kohti keskitettyä ministerihallintoa. Hajautetussa järjestelmässä poliittiset päätökset ja lainsäädännön valmistelu tehtiin tavallisesti laajapohjaisissa komiteoissa. Puoluepoliittisesti epävakaiden hallitusten ja jyrkkien ristiriitojen aikana komiteat olivat yhteiskunnallisten kompromissien kättilöitä, jotka lievensivät tehokkaasti hallituksen ristiriitoja. Samalla komiteat takasivat monipuolisen tietoperustan päätöksenteolle.²⁹ Komiteoiden huippukausi kesti mietintöjen määrällä mitattuna 1960-luvun lopulta 1980-luvun puoliväliin, minkä jälkeen komiteoiden määrä alkoi vähentyä nopeasti. Kun vielä 1984 julkaistiin lähes sata komiteamietintöä, neljännesvuosisata myöhemmin niitä julkaistiin enää muutama.³⁰ Ministeriöiden valmistelutyö on siirtynyt lähes kokonaan suppeampiin työryhmiin tai yksittäisille selvityshenkilöille. Myös konsulttitoimeksiantojen määrä on lisääntynyt, erityisen voimakkaasti 2000-luvulla.³¹

Työryhmävalmistelua pidetään joustavampana ja nopeampana valmistelun muotona kuin raskaampaa komiteaa, vaikka

hallinnossa on esitetty ajatuksia komitealaitoksen elvyttämisestäkin.³² Kuten komiteoissa, myös työryhmissä on usein ulkopuolisia asiantuntijoita etujärjestöistä ja tutkimuslaitoksista. Jotkut tutkijat ovat esittäneet valmistelun ulkoistamisesta varoittavia näkemyksiä, mutta virkakoneisto valmistelee edelleen pääosin valtioneuvoston päätökset.³³ Toisaalta komitealaitoksen elinvoimaisiin päiviin verrattuna nykyinen virkamiesvalmistelu on selkeämmin ministeriöiden vastuulla, mikä kaventaa valmistelun edustuksellisuutta. Tämän teoksen luvussa 6 Juho Vesa esittää, että myös julkinen keskustelu valmistelun yhteydessä on varsin rajoittunutta.

Vuoteen 2003 saakka komitea voitiin asettaa vain valtioneuvoston päätöksellä. Tämän niin sanotun komiteapäätöksen kumoamisella hallitus halusi yksinkertaistaa komiteamenettelyä ja siirtää valmisteluvastuuta asianomaisille ministeriöille. Osaltaan hallitus kirjasi vuonna 2003 jo toteutuneen kehityksen säädöstasolle.³⁴ Valmistelun painopiste oli jo pitkään ollut ministeriötasolla työryhmissä. Mikäli komitea halutaan asettaa, päätöstä ei enää tarvitse tehdä valtioneuvoston yleisistunnossa, vaan kukin ministeriö voi toimia ministerin johdolla itsenäisesti. Päätös vahvistaa ministerihallintoa, mutta toisaalta hallitukselta on viety yksi huomattava väline pohtia tärkeiden uudistushankkeiden valmistelua yhteisesti.

KESKITETYN VALLAN INSTRUMENTIT V: KEHYSBUDJETOINTI

Ehkä keskeisin koko hallituksen käytössä oleva strategisen johtamisen instrumentti on vuodesta 1991 käytössä ollut kehysbudjetointimenettely, jossa hallitus sitoutuu ennalta sovituksi ajaksi budjetin menokattoon ja muihin julkisen kulutuksen rajoitteisiin. Näillä rajoitteilla hallitus pyrkii takaamaan finanssipolitiikan ennustettavuuden ja valtiontalouden tasapainoisen

kehityksen. Hallitus voi antaa budjettikehykset joko yleisinä tai yksittäisiä hallinnonaloja tai toimintaohjelmia sitovina ja ne voivat rajoittaa myös valtion henkilöstömääriä. Suomessa kehykset eivät kata kaikkia valtiontalouden menoja, vaan runsas viidennes on jätetty harkinnanvaraisesti kehysten ulkopuolelle. Esimerkiksi jotkin suhdanteiden mukaan vaihtelevat työttömyysmenot tai valtion osuus kuntien toimeentulotuen kustannuksista ovat tällaisia kulueriä. Laskusuhdanteessa kehysten joustamattomuus lisäisi painetta säästää, mikä puolestaan saattaisi vahvistaa taantumaa. Noususuhdanteessa taas kehyksiin syntyisi ylimääräistä tuloa, mikä johtaisi helposti uusien menokohteiden keksimiseen.

Varsinainen budjetti valmistellaan kehysten asettamissa rajoissa. Suomalaisessa järjestelmässä budjettikehykset ovat korostetusti poliittisesti määriteltäviä, eikä niiden sitovuutta ole juridisesti säädelty. Tosin valtioneuvosto lisäsi talousarvioasetukseen vuonna 2003 maininnan, että kehykset annetaan osana talousarvioprosessia. Budjettikehykset on ollut tapana antaa myös eduskunnan käsiteltäviksi hallituksen selontekona. Siksi niiden voidaan ajatella olevan parlamentaarisesti sitovia vaikka eivät juridisesti sitovia olekaan.

Valtiovarainministeriö otti kehysmenettelyn käyttöön keskellä syvintä lamaa 1990-luvun alussa. Valtiovarainministeriön tavoitteena oli, että menettely olisi koskenut myös budjetin suurimpia menoluokkia. Laman poikkeusoloissa jäätiin kauaksi tavoitteesta, ja hallitusten sitoutuminen kehyksiin oli horjuvaa.³⁵ Lipposen sateenkaarihallitukset korjasivat laman rapauttamaa käytäntöä ja alkoivat asettaa budjetin loppusummalle sitovia kehyksiä, joita myös noudatettiin varsin hyvin. Vuonna 2003 Jäätteenmäen hallitus otti valtiovarainministeriön työryhmän esityksestä hallitusohjelmaansa kehysbudjetoinnin kehittämisen. Vuodesta 2003 hallitus on asettanut kehykset koko vaalikaudeksi kerrallaan, eikä sen tarvitse tehdä niihin kuin inflaatiokorjauksia. Hallitus on tehnyt myös lisäbudjeteille

varauksen kehyksiin samoin kuin suhdannepoliittisesti käytettävillä menoilla. Hallitus antaa kehykset hallinnonaloille erikseen ja saattaa liittää niihin poliittisia linjauksia.

Uudistuksella budjettikehykset sidottiin tiukemmin talousennusteisiin ja muutoksiin valtiontalouden tilassa. Jos valtiontalouden alijäämä ylittää sovitun tason, hallituksen pitää tarkistaa kehyksiä alaspäin eli pienentää menojaan. Käytännössä tälle menosäännölle ei ole ollut käyttöä, koska hallitus on noudattanut tiukasti euroalueen alijäämäsääntöä, joka kieltää yli kolmen prosentin alijäämän valtion budjetissa.³⁶ Tosin Kataisen ja Stubbin hallitusten ohjelmissa menosääntö oli edelleen mukana ja vieläpä tiukempana kuin koskaan aikaisemmin (1 % bruttokansantuotteesta). Huono talouskehitys on pakottanut hallituksen lipsumaan tiukennetusta menosäännöstä.

Vuoden 2014 talousarvion hyväksymisen yhteydessä Euroopan unionin komissiolla oli ensimmäistä kertaa valtuudet valvoa, että jäsenmaiden budjetit noudattavat menosääntöjä ja perustuvat valtiontaloudellisesti kestäväan suunnitteluun. Komissiolle annettu valvontatehtävä tarkoittaa sitä, että euroalueella on otettu askel kohti ylikansallista budjetointia, mikä entisestään lujittaa menosääntöjä ja kehysmenettelyä kansallisella tasolla varsinkin niissä maissa, joissa kehysten sitovuutta on kunnioitettu.

Vanhasen II hallitus pyrki vuonna 2007 vastaamaan saamaansa kritiikkiin luomalla aikaisempaa selvemmän yhteyden hallitusohjelman ja budjettikehysten välille. Kuten aikaisemmin on todettu, tällaista yhteyttä yritettiin rakentaa jo vuonna 2003. Tehtävä on ollut vaikea, ja Vanhasen toisen hallituskauden loppupuolella valtiovarainministeriön virkamiehet totesivat, ettei yhteys vastoin pyrkimyksiä ollut kovin vahva. Hallitus ei pystynyt tekemään painopistemuutoksia eikä avaamaan budjetointia poikkihallinnollisiin hankkeisiin erityisistä politiikkaohjelmista huolimatta. Vahvat ministeriöt puolustivat omia etujaan. Valtiovarainministeriön virkamiehet ovat moittineet

hallitusohjelmia siitä, että ne ovat liian yksityiskohtaisia eivätkä rohkaise hallitusta kohdentamaan varoja uudelleen kesken toimikauden. Hallitusohjelmassa menokohteet on etukäteen määriteltä ja yhteisesti sovittu.³⁷ Poikkeuksia toki on: esimerkiksi Lipposen II hallituksen poikkihallinnollinen ”köyhyyspaketti” syntyi kehyspäättöksen yhteydessä, ja sitä on pidetty tässä mielessä ”oikeaoppisena”.³⁸ Vastaavaa ”pakettiajattelua” on pyritty saamaan systemaattiseen käyttöön hallitusohjelman valmistelussa.³⁹ Sipilän hallituksen ”ärkkihankkeet” voidaan nähdä tämän ajattelutavan sovelluksena.

Vaikka eri hallitukset ovat pyrkineet tekemään kehysmenetelystä joustavamman ja parantaman reagointikykyään kehysistä huolimatta, ne ovat huomanneet, että pääsääntöisesti budjetti on jäykkä, eikä se kannusta esimerkiksi laajempiin, poikkihallinnollisiin hankkeisiin tai uusien rahoituskohteiden kehittämiseen. Kehysvalmistelun menosäännöt eivät myöskään välttämättä pohjautu kiinteästi taloudelliseen analyysiin vaan poliittiseen harkintaan. Tämä taas johtuu osin siitä, että ministeriöt ovat vahvoja ja siitä, että hallitusohjelmat ovat olleet yksityiskohtaisia. Valtiovarainministeriön budjettiosasto valmistelee edelleen budjetin momenttiperusteisesti ministeriöiden keskipitkän ajan suunnitelmien pohjalta. Tässä yhteydessä budjettiosasto ei juuri kiinnitä huomiota valtiovarainministeriön kansantalousosaston ja muiden ennustelaitosten laatimiin taloudellisiin analyysihin.⁴⁰

KESKITETYN VALLAN INSTRUMENTIT VI: STRATEGINEN JOHTAMINEN

Keskustelu valtionhallinnon kehittämisestä on kääntynyt 2000-luvun alun hajauttamisen suosimisesta jälleen kohti keskittämistä. Tarkasti ottaen myös hajauttamiseen pohjaavaan hallinnon ohjausideologiaan sisältyi keskittämisen elementti.

Paradoksaalisesti keskittämisestä tosin hyötyivät lähinnä sektoriministerit ja -ministeriöt, ei koko hallitus kollektiivina. Tuorein ohjausideologia korostaa selvästi hallituksen roolia suurten politiikkalinjausten tekijänä, hallinnon ja tutkimuslaitosten tuottaman tiedon hyödyntäjänä ja reaktioissaan ”ketteränä” uudistajana, jolla on yhtenäinen näkemys politiikan suunnasta ja sisällöstä. Pohjimmiltaan hallituksen toimintakyvyn korostamisessa ei ole mitään uutta. Toisaalta nyt korostetaan yhtenäisyyttä, jopa deliberatiivista keskustelua ja sen pohjalta muodostunutta yhteistä linjaa, johon kaikki hallituksen jäsenet ovat sitoutuneita. Samalla pohditaan, miten tällainen ”strateginen” näkemys voitaisiin toteuttaa niin, että se läpäisisi koko hallinnollisen prosessin ja näkyisi myös käytännössä. Itse asiassa tarkoitus on istuttaa yrityksen strategiaprosessi valtion keskukselliseen hallintoon.

Vaikka strategisen johtamisen idea on lyönyt itsensä läpi valtionhallinnossa, ministerit eivät ole pääsääntöisesti halunneet omaksua strategisen johtajan roolia, vaan ovat mieluummin keskittyneet konkreettisempaan päätöksentekoon omalla hallinnonalallaan.⁴¹ Virkamiehet ovat pitäneet tätä ministereiden poliittikkoroolia ongelmallisena ja toistuvasti valitelleet sitä, ettei hallitus toimi strategisen johtoryhmän tapaan. Parin vuoden takaisessa suomalaisen julkishallinnon maa-arvioinnissa OECD kritisoi Suomen hallitusta siitä, että siltä puuttui koko julkisen sektorin kattava strateginen näkemys. OECD:n mukaan julkisen sektorin kehittämistä tulisi ohjata selkeä kokonaisnäkemys, jonka strategisen johtamisen perusoppien mukaisesti tulisi läpäistä koko hallinto niin, että virkakunnassa jokainen tunnistaisi yhteyden oman toimintansa ja hallituksen muotoileman strategisen näkemyksen välillä. Strategisen näkemyksen muotoilu puolestaan edellyttäisi hallitukselta voimakkaampaa panostusta skenaariotutkimukseen ja herkkyyttä kuunnella kansalaisten mielipiteitä.⁴²

Hallituksen strategiatyö liittyy valtioneuvoston kanslian toteuttamaan ennakointitutkimukseen. Hallitus on teettänyt tulevaisuusselontekoja ja ennakointiraportteja vuodesta 1993 ja yrittänyt muun muassa tätä kautta aktivoitua ohjelmatyöskentelyssään. Muutos tarkoittaa sitä, että yksittäiset ministerit eivät voi enää keskittyä perinteiseen jakopolitiikkaan, vaan heidän pitäisi yrittää muodostaa analyyttinen kokonaisnäkemys hallinnonalansa tulevaisuudesta. Toisaalta koska ministeriöt ovat melko vahvoja toimijoita, ministerit pystyvät päättämään myös yksityiskohtaisista ja konkreettisista asioista, mikä vaikeuttaa yhteisten strategioiden kehittämistä hallituksessa ja tuottaa paljon yhteensovittamatonta suunnittelua.

Tästä huolimatta on ilmeistä, että aikaisempaan verrattuna hallitukset tekevät jo nyt päätöksiään selvästi yleisemmällä tasolla. Tätä edistää se, että poliittiset erimielisyydet sovitaan mahdollisimman pitkälle etukäteen ja toiminta on sidottu budjettikehyksiin. Toisaalta varsinkin taloudellisten laskusuhdanteiden aikana hallitukset ovat kaikesta huolimatta löytäneet keinoja luovia sitovien budjettikehysten ja kasvavien menotarpeiden välissä. Esimerkiksi yrityksille suunnatut verotuet, joidenkin menojen siirtäminen kehysten ulkopuolelle, valtionyhtiöiden myynnistä saatujen pääomatulojen käyttäminen budjettimenoihin tai suurten liikennehankkeiden aloittaminen pienellä summalla ja kustannusten siirtäminen tuleviin budjetteihin ovat tällaisia keinoja, joita valtiovarainministeriön virkamiehet ovat toistuvasti yrittäneet kitkeä pois. Tällainen kehysten kiertäminen ei ole ollut kovin räikeää, mutta silloin kun sitä esiintyy, kyseessä on oikeastaan strategisen johtamisen antiteesi, koska silloin hallitus ei välitä mistään strategisesta näkemyksestä tai vähintäänkin välttää siitä puhumisen.⁴³ Kierittäessään budjettikehyksiä hallitus kykenee luomaan itselleen uutta toimintatilaa. Nämä ovat niitä harvoja tilanteita, joissa hallitus vapauttaa itsensä strategisen toiminnan liekanarusta ja politisoi toimintansa.

Ministerit eivät siis läheskään aina rajoitu pohtimaan strategisesti ”kansallista tahtotilaa”, vaan haluavat myös vaikuttaa konkreettisesti asioiden kulkuun. Kehysbudjetointi asettaa joitakin rajoitteita yksityiskohtaisten päätösten teolle. Ennen kaikkea menokurista on tullut ”strategisen näkemyksen” ohella poliittinen hyve. Samalla poliitikot ovat joutuneet ajattelemaan makrotaloutta entistä enemmän. Vaikka kehysten yhteys makrotaloudelliseen analyysiin on löyhä ja poliittisen tarkoituksenmukaisuuden säätlemää, ne ovat silti se konkreettinen suunnitteluväline, jonka avulla hallitus voi huomioida makrotalouden indikaattorit poliittisissa päätöksissään. Hallitus on tulkinnut varsinkin EU:n vakaussopimukseen sisältyviä julkisen talouden menosääntöjä hyvin sitoviksi. Mikäli Sipilän hallituksen ohjelmatyö saa seuraavissa hallituksissa jatkoa, vuosi 2015 näyttäisi olleen vedenjakaja, jonka jälkeen hallitukset ehkä muotoilevat poliittiset pyrkimyksensä entistä yleisemmin ja kytkevät niiden toteuttamisen lähemmin budjetin tekoprosessiin.

KESKITETYN VALLAN PARADOKSI

Suomessa ministeriöiden valta on kasvanut 1980-luvulta lähtien. Valta on erilaisten uudistusten vuoksi siirtynyt ministereille, ja voidaan puhua pääministerin tukemasta ministerihallintojärjestelmästä. Yksityiskohtaiset hallitusohjelmat ovat myös vahvistaneet ministeriöiden valtaa mutta samalla – hieman paradoksaalisesti – heikentäneet koko hallituksen kykyä ohjata politiikkaa. Tähän on vaikuttanut myös itsenäisesti toimivien ministereiden altistuminen oman hallinnonalansa johtavien virkamiesten ajattelulle ja näkemyksille.

Vallan hajauttaminen ministeriöille on myös auttanut hallituksia pysymään kasassa, koska kaikkia ristiriitoja herättäviä kysymyksiä ei tarvitse käsitellä yhdessä. 1980-luvun puolivälistä

saakka hallitukset ovat olleet vallassa koko nelivuotisen vaalikauden ilman ratkaisemattomia sisäisiä ristiriitoja. Näin erityisesti poikkeuksellisen laajapohjaiset hallitukset ovat onnistuneet pysymään koossa huolimatta niiden ideologisesta kirjosta tai joidenkin pienempien puolueiden siirtymisestä oppositioon. Varovaisesti arvioiden voi sanoa, että vanhassa hajautetussa hallintamallissa toimijat olivat riippuvaisempia toisistaan, mutta tästä huolimatta hallitukset tekivät tuloksellisia ja usein myös ideologisesti tunnistettavia päätöksiä.

Keskitetystä hallintamallista tuloksena on vahva ministerihallinto, joka eristää tehokkaasti vaikeat ja ristiriitoja herättävät kysymykset hallituksen yhteisestä toiminnasta. Lisäksi ministerit ovat pitäytyneet perinteisessä, melko yksityiskohtaiseen päätöksentekoon keskittyvässä poliittikkoroolissa ja väistäneet heille tarjottua strategiaroolia, jossa he määrittelisivät suuret linjat ja jättäisivät konkreettisen päätöksenteon ja vaihtoehtojen muotoilun virkakunnalle. Hintana ministereiden poliittikkoroolin toteuttamisesta hallituksen linja on jäänyt usein epäselväksi.

Samaan aikaan poliitikkojen toimintaa rajoittavat keskitetyn vallan tarkoittamattomat seuraukset. Keskushallinnossa on paljon tulosohjausta, uusbyrokratisoitumista ja lainsäädännöstä johtuvia hallinnollisia automaatteja. Aktiivinen politiikka ja päätöksenteko saattavat joissain tilanteissa olla jopa lainvastaisia. Tulossopimuksiin ja tulostittareihin sekä ulkoistamiseen, kilpailuttamiseen ja markkinakilpailun suojaamiseen liittyvät monimutkaisia sääntöjä, joiden perusteella vastuusuhteita on vaikea hahmottaa. Nämä 1990-luvulla luodut hallinnon ohjausperiaatteet voivat paradoksaalisesti johtaa siihen, että hallinto vahvistuu suhteessa ylimpään päätöksenteon tasoon. Ministerit on jatkuvasti luotsattu kohti strategista ajattelutapaa, joka sopii paremmin yhteen tulosohjauksen talouskurin kanssa kuin sen vastakohtana pidetty aktiivinen ”jakopolitiikka”. Strategiamallin täysimittainen toteutuminen voi johtaa pahimmillaan

siihen, että poliitikot ajautuvat – päinvastaisesta pyrkimyksestä huolimatta – vallankäytön ulkokehälle.

Oman hankaluutensa hallituksen työntekoon on tuonut myös kehysbudjetointi. Valtiovarainministeriön tavoitteena on ollut, että ministeriöt sitoutuisivat menokuriin mahdollisimman aikaisin ja mahdollisimman selkeästi. Kehysbudjetointi kuitenkin heikentää hallituksen mahdollisuuksia tehdä konkreettisia ja yksityiskohtaisia päätöksiä ja rajoittaa sen valtaa. Järjestelmä kasaa valtaa ministereille mutta tiettyssä mielessä vain näennäisesti. Kun ministerit eivät kehysten rajoittamina voi täysivaltaisesti puuttua hallinnonalansa ohjaukseen ja kun he eivät juuri haasta toisiaan, hallituksen politiikasta tulee yleistä ja ideologisesti hahmotonta.

Suomessa hallitusten on ollut vaikea hallita. Hallituksen politiikkaa on määritellyt ennen kaikkea hallitusohjelma, joka on muuttunut hallitus hallitukselta yksityiskohtaisemmaksi ja jonne myös ministeriöt ovat kirjanneet omia tavoitteitaan saadakseen niille poliittisen selkänöjan. Tämä taas johtaa helposti samaan aikaan poliittiseen epämääräisyyteen ja vaihtoehtottomuuteen: hallitus vaikuttaa linjattomalta ja halvaantuu, kun se kohtaa muutoksia tai uusia haasteita. Uudet aloitteet vaalikauden aikana ovat jääneet vähiin. Tässä suhteessa Sipilän hallitus on pyrkinyt tekemään täyskäännöksen keskittymällä ohjelmassaan muutamaaan kohteeseen. Niiden ulkopuolelle jäävissä asioissa on luontevaa olettaa, että vanha ministerihallinto toimii kuten ennenkin. Ohjelmasta poikkeavia, uusia aloitteita ei myöskään ole vielä nähty.

LUKU 4: KUKA PÄÄTTÄÄ
HYVINVOINTIMALLIN
TULEVAISUUDESTA?

1. Nousiainen 2000.
2. Helander 1990.
3. Hyvä tiivistelmä keskushallintokomitean esityksistä on Numminen 1985, luku 5.
4. Mattila 1997.
5. Vrt. Tiihonen 2006, 90.
6. Nousiainen 2000, 88.
7. Nousiainen 2000.
8. Ks. Ilmonen 2006.
9. Ks. esim. VM 2014a.
10. Wiberg 1991, 53.
11. Koskiaho 1973, 43.
12. Wiberg 1991, 44.
13. Ks. esim. Grabow 2001.
14. Ks. esim. VM 2014b.
15. Helsingin Sanomat 2007.
16. Heikkinen & Tiihonen 2010, 352.
17. Helsingin Sanomat 2013b.
18. Wiberg 2009, 42–43.
19. Temmes & Moilanen 2000, 17–18.
20. Heikkinen & Tiihonen 2010, 384.
21. Heikkinen & Tiihonen 2010, 417; Savolainen 1996, 365–367.
22. Heikkinen & Tiihonen 2010, 382.
23. Heikkinen & Tiihonen 2010, 369.
24. Heikkinen & Tiihonen 2010, 378.
25. Nousiainen 2000, 90.
26. Heikkinen & Tiihonen 2010, 31.
27. Varsinaisten toimintamenojen lisäksi mukaan on laskettu oikeuskanslerin viraston kulut sekä puoluetuki. Poikkeukselliset menot on jätetty huomiotta. Tällaisia ovat suuret rakennushankkeet (mm. presidentinlinnan korjaus), osakkeiden ostot (mm. Finnair ja Elisa), Suomi 75 vuotta -juhlallisuudet ja maaseudun työpaikkatukikokeilu. Vuosi 2015 on jätetty pois, koska silloin kansliaan keskitettiin koko valtioneuvoston hallintopalvelut. Uudistus nosti kanslian menot 183 miljoonaan euroon.
28. VM 2014a.
29. Heiskanen 1977, 71.
30. Erkkilä 2012, 117; vrt. Temmes 2001, 8–10, jossa komiteoiden lukumäärän vähentyminen ajoitetaan 1970-luvun puoliväliin. Ks. myös Rainio-Niemi 2010.
31. Kuusela & Ylönen 2013, 15.
32. VM 2006, 13–14.
33. Kuusela & Ylönen 2013.
34. VM 2006, 13.
35. Mykkänen 1994; Harrinvirta & Puoskari 2001.
36. VM 2011, 39.
37. VM 2011, 32, 56–57.
38. Viherkenttä 2001.
39. VM 2014a.
40. VTV 2010; VM 2011.
41. Tiili 2008.
42. OECD 2010.
43. VM 2011.